



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Endnu en pind til ligkisten

en kommentar til kommunaliseringen af beskæftigelsespolitikens forvaltning

Lind, Jens

Published in:
Social Politik

Publication date:
2009

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Lind, J. (2009). Endnu en pind til ligkisten: en kommentar til kommunaliseringen af beskæftigelsespolitikens forvaltning. *Social Politik*, (4), 5-9.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Jens Lind

Endnu en pind til ligkisten

- en kommentar til kommunaliseringen af beskæftigelsespolitikens forvaltning

”Jobcentrene fremtidssikres. Fra 1. august 2009 overtager kommunerne de statslige dele af jobcentrene, som dermed bliver fuldt kommunalt drevet. Det er en del af finanslovsaftalen, som regeringen har indgået sammen med Dansk Folkeparti og Liberal Alliance.” Således indledes Beskæftigelsesministeriets pressemeddelelse fra 10. november 2008. Selve aftalen (Beskæftigelsesministeriet 2008) er egentlig ikke mere informativ end pressemeddelelsen om hvad der er i vente, og også loven, der blev vedtaget 29. maj, giver indtryk af, at alt fortsætter som nu bortset fra at forvaltningen af politikken lægges hos kommunerne og at der hermed skabes et ’enstrengt beskæftigelsessystem’.

Alligevel er kritikken haglet ned over aftalen. Der er et utal indvendinger mod den lige fra usikkerheder i finansieringen, IT-systemernes sammenkøring (og de forventede problemer), bekymringer om en mindre koordineret beskæftigelsespolitik etc. (Breidahl & Seemann 2009:190-207) og kritikken kommer både fra venstre og højre. Som forventet er Børsen og Dansk Industri mere afdæmpede i deres kritik end fagbevægelsen og partierne i oppositionen, mens KL er utvetydigt begejstret. Et fælles træk ved kritikken er, at det er meget vanskeligt at se fornuften – ud over afskaffelsen af den eksisterende delte forvaltning, som lige fra dens etablering har været dybt problematisk.

Jeg skal ikke her beskæftige mig med de mange detaljer i argumenterne for eller imod disse ændringer i forvaltningen af beskæftigelsespolitikken, men nøjes med at diskutere de lidt mere almene perspektiver der måske er i vente. Er der en vis linie i den borgerlige regerings reformer, som ligger bag de tilsyneladende uskyldige – eller påstået velmente og økonomisk rationelle – reformer af beskæftigelsespolitikken? Er der en ’fornuft’, der ligger bag de mange ideologiske slagord, der omgiver reformen?

Det er klart at sådanne overvejelser bliver mere spekulative og også tydeligvis mere præget af egne normative vurderinger end f.eks. en ængstelse over problemer med IT-systemerne. Mine vurderinger er yderligere præget af, at jeg mener, at den borgerlige regering lige fra starten har bedraget befolkningen med udsagn om at ’man vil bevare velfærdsstaten’. På beskæftigelsespolitikens område har bedraget været mindst lige så synligt, som på det bredere velfærdspolitiske. Udsagnet fra regeringen – Claus Hjort Frederiksen – har været, at man vil bevare den ’danske model’ og at man skam er meget stolte af og vil bevare ’flexicurity-modellen’ på det danske arbejdsmarked. I realiteten har regeringens såkaldte reformer imidlertid betydet en underminering af både modellen og den såkaldte flexicurity.

Kommunaliseringen af forvaltningen af beskæftigelsespolitikken indgår smukt i en perlerække af reformer, der har til hensigt at nedbryde alle forhindringer for realiseringen af alle liberalisters dogme: markedets overherredømme. På arbejdsmarkedet handler det om at gøre løn og andre arbejdsvilkår umiddelbart markedsafhængige, hvilket bl.a. også indbefatter en forringelse af de arbejdsløses levevilkår. I stedet for frihed, lighed og broderskab har mottoet været tvang, ulighed og egen lykkes smed.

Regeringens reformer af beskæftigelsespolitikken

Allerede i navnet på aftalen 'om et enstrengt kommunalt beskæftigelsessystem' får man en klar fornemmelse af *deja vue*. Under det omfattende reformarbejde på det sociale og arbejdsmarkedspolitiske område i 1960'erne krævede DA og de borgerlige partier, at der blev etableret et enstrengt socialt system og at spørgsmålet om arbejdsløshedsforsikringen blev lagt over i Socialreformkommissionen. Man ville have afskaffet a-kasserne (og dermed den frivillige arbejdsløshedsforsikring som blev etableret med Ghent-systemet fra 1907), som man mente fremmede fagforeningernes magt og indflydelse og i stedet etablere en tvungen arbejdsløshedsforsikring og et statsligt enhedssystem inden for arbejdsanvisningen. Det lykkedes dem at fratage a-kasserne deres anvisningsret, men den store studehandel, som smedene kaldte 60'ernes arbejdsmarkedsreformer, indbefattede en fortsat frivillig arbejdsløshedsforsikring forvaltet af a-kasser med tæt tilknytning til fagforeningerne (Lind 1985).

Dette har været et stridspunkt lige siden, ligesom KL kontinuerligt har advokeret for at arbejdsmarkedspolitikken skulle overlades til kommunerne. Dette er nu lykkedes, så der tilbagestår blot problemet med arbejdsløshedsforsikringen og fagforeningerne. Spørgsmålet er om det er det, der er den bagvedliggende strategi for kommunaliseringen. Umiddelbart ser det ikke sådan ud, men hvad skulle ideen ellers være? Der er vel ingen gevinst blot ved at lade kommunerne forvalte en lovgivning med en 'stærkere statslig styring' som det hedder i aftaleteksten. Så kunne systemet ligeså godt forblive statsligt.

Bestræbelserne på at sammenlægge de to systemer startede allerede med regeringens tiltrædelse i 2001, hvor Arbejdsministeriet blev omdøbt til Beskæftigelsesministeriet og efterhånden fik pålagt nogle nye opgaver, der før var i Socialministeriet. Med 'Flere i arbejde' fra 2002 blev det vedtaget at forsikrede og ikke forsikrede ledige skulle have de samme aktiveringstilbud og med Strukturreformen blev næste skridt taget med etableringen af Jobcentrene i 2007, hvor AF og kommunerne fik fælles faciliteter samtidigt med at der blev oprettet de såkaldte Pilotjobcentre hvor forvaltningen helt blev underlagt kommunen.

Disse forvaltningsmæssige nyskabelser fandt sted sideløbende med en privatisering af beskæftigelsespolitikken gennem udlicitering af opgaver til 'anden aktør', hvilket skabte yderligere kaos i beskæftigelsespolitikken implementering. Angiveligt blev beskæftigelsespolitikken udliciteret for at spare penge og øge produktiviteten ved hjælp af konkurrence, men den har kostet mange penge (Skou et al 2009) – ligesom kommunaliseringen af jobcentrene kommer til at gøre det (og ikke at forglemme overpriserne til privathospitalerne) – og medført øget statslig detailstyring og standardisering af forvaltningen samtidig med at kvaliteten af servicen er blevet forringet. Udliciteringernes gennemførelse ser unægtelig ud til at være foretaget af rene ideologiske grunde med den sidegevinst, at den offentlige forvaltning – og dermed beskæftigelsespolitikken – fik meget vanskelige betingelser at arbejde under.

I den såkaldte 'Frihedspakke', der blev præsenteret umiddelbart efter regeringen tiltræden i 2001 indgik nogle direkte fagforeningsfjendske initiativer. Forbuddet mod eksklusivaftaler blev i første omgang ikke vedtaget, men det lykkedes at få flertal for at forbyde begrænsningerne i deltidsbeskæftigelse i de kollektive overenskomster. Den tredje større sag var etableringen af en tværfaglig og fagforeningsuafhængig a-kasse i lighed med Alfa-kassen i Sverige og Yleinen työttömyyskassa i Finland, som begge er tværfaglige og fagforeningsuafhængige a-kasser. Det ville DF ikke være med til, men det blev vedtaget at åbne op for yderligere overgang til tværfaglige a-kasser (i stil med Kristelig A-kasse), som i realiteten har haft den samme effekt, nemlig at a-kasserne i meget mindre udstrækning end tidligere fungerer som et rekrutteringsinstrument for

fagforeningerne (Lind 2009). Den nye tværfaglige a-kasse, Danske Lønmodtagere, der blev etableret i 2002, er siden da vokset til over 60.000 medlemmer, mens LO-tilknyttede a-kasser mistede 19% af deres medlemmer – alene 3F's a-kasse mistede ca. 90.000 medlemmer på disse 6 år.

I det hele taget er færre og færre mennesker forsikret mod arbejdsløshed. A-kasserne har således ca. 150.000 færre medlemmer nu end i 1995 til trods for at arbejdsstyrken er 200.000 større. A-kassernes medlemstab skyldes først og fremmest den faldende arbejdsløshed, men også at arbejdsløshedsforsikringen er langt mindre attraktiv end tidligere: dagpengenes dækningsgrad i forhold til lønnen er faldet med 25 procentpoints siden starten af 1980'erne, medlemsbetingelser, rådighedskrav og aktiveringskrav er blevet strammet og endelig er efterlønsordningen blevet forringet.

Planen

En væsentlig hensigt med kommunaliseringen er at ensliggøre forvaltningen af arbejdsløshedspolitikken yderligere. Skellet mellem forsikrede og ikke-forsikrede skal yderligere udviskes. Når det så bliver i kommunalt regi og ikke statsligt, er det for at understrege og styrke opfattelsen af, at arbejdsløsheden er et socialpolitisk og ikke et arbejdsmarkedspolitisk problem. Samtidigt gøres socialpolitikken til beskæftigelsespolitik. Signalet er, at det er i hvert fald ikke noget, der ligger inden for hverken arbejdsgivernes eller fagforeningernes centrale interesseområde samtidigt med, at det understreges, at socialpolitikken væsentligste opgave er at få folk i arbejde. Selvom det i aftalen understreges, at staten vil stramme styringen og tilsynet med kommunerne, er kommunaliseringen vel også et forsøg på fra regeringens side at skyde ansvaret fra sig for den fremtidige beskæftigelsespolitik. Når kritikken af aktiveringsforanstaltningerne i fremtiden vil tiltage har regeringen håndvasken inden for behagelig rækkevidde.

Det næste skridt kan meget vel være, at arbejdsløshedsforsikringen i sin nuværende form bliver afskaffet. Argumentet vi her være, at når det hele nu forvaltes ved den samme offentlige myndighed og der nu ikke er nogen forskel på de krav og foranstaltninger, der sættes ind over for forsikrede og ikke-forsikrede arbejdsløse – de arbejdsløse adskiller sig kun i form af deres placering i matchkategorier – hvorfor skal der så være to forskellige forsørgelsessystemer? Vi kan da nøjes med et! Og det kan jo så indrettes helt efter forgodtbefindende med starthjælpssatser, kontanthjælpsloft, ordinær behovsudmålt kontanthjælp og som noget nyt en relativt højere kontanthjælp til de personer, der lige bliver arbejdsløse (for bedre at få politisk støtte – satsen kan så senere nedjusteres) efterfulgt af en gradvis nedtrapning for at forøge incitamentet til at tage et arbejde, som det hedder.

Der er lige problemet med medlemsbidraget til arbejdsløshedsforsikringen. Det indgår i det samlede skattetryk, men hvis arbejdsløshedsforsikringen gøres obligatorisk vil skattetrykket vokse, hvilket er i strid med skattestoppet. Problemet kan løses ved at reducere medlemsbidraget tilsvarende, men hvis den obligatoriske arbejdsløshedsforsikring medfører større udgifter til arbejdsløshed, må der jo så spares andre steder – eller besparelserne kan findes ved at nedsætte arbejdsløshedsdagpengene eller helt afskaffe dem og nøjes med kontanthjælpen eller en tilsvarende ydelse. Dertil kommer naturligvis mere politisk-ideologiske indvendinger mod at gøre noget obligatorisk, som i dag er frivilligt. Det er jo i direkte modstrid med den liberalistiske ånd og regeringens dogme om 'det frie valg'. Disse problemer udgør sikkert en vigtig knast til gennemførelsen af de planer, som jeg her har skitseret, men med lidt pragmatisme og en politisk vilje til at løse dem, vil det være oplagt, at

her var en markant reform, der kunne reducere arbejdsløshedsunderstøttelsen yderligere og samtidigt svække fagforeningerne.

Konsekvenserne

Isoleret set er det vanskeligt at se de store konsekvenser af kommunaliseringen af forvaltningen af beskæftigelsespolitikken, men set i perspektivet af de foregående begivenheder siden 2001 tegner der sig et billede af en gradvis realisering af liberalistiske mærkesager. Først og fremmest troen på markedskræfterne og en begrænsning af velfærdsstaten.

Reguleringen af arbejdsmarkedet er i Danmark i højere grad end i de fleste andre lande baseret på voluntarismen, altså aftaleregulering mellem arbejdsgivernes og lønmodtagernes organisationer. Gennem de kollektive aftaler fastsættes nogle generelle normer for køb og salg af arbejdskraft, hvilket begrænser konkurrencen på arbejdsmarkedet. Jo større område, der er dækket af kollektive reguleringer, jo mindre konkurrence. I den private sektor er dækningsgraden formentlig omkring 60%, og da der ikke findes generelle *erga omnes* klausuler (bestemmelser, der udbreder overenskomstens dækningsgrad til ikke-overenskomstdækkede arbejdspladser) i Danmark er dækningsgraden stærkt afhængig af fagforeningernes styrke, hvilket i denne sammenhæng vil sige organisationsgraden. Organisationsgraden har i Danmark i lighed med Sverige og Finland været unikt høj – omkring 80% i midten af 1990'erne – hvilket først og fremmest skyldes arbejdsløshedsforsikringen i disse tre lande (Ghent-systemet). Faldet i arbejdsløsheden, forringelsen af arbejdsløshedsforsikringen og etableringen af tværfaglige a-kasser uafhængige af fagforeningerne har medført dels en faldende forsikringsgrad og dels et relativt faldende medlemskab af fagforeningstilknyttede a-kasser – hvilket specielt inden for LO-området har kunnet mærkes, idet tabet af medlemmer i fagforeningerne siden 1994 til 2009 beløber sig til 300.000.

Denne svækkelse medfører på sigt en ringere overenskomstdækning på arbejdsmarkedet og dermed en styrkelse af konkurrencen og markedskræfterne. Hvis kommunaliseringen af beskæftigelsespolitikken er yderligere et skridt på vejen til en total afskaffelse af Ghent-systemet, vil vi være vidne til en yderligere markant medlemstilbagegang i fagbevægelsen og dermed en svækkelse af aftalesystemet.

Den højt besungne 'flexicurity-model' hviler på dette aftalesystem og dets samvirke med beskæftigelsespolitikken. Høje arbejdsløshedsdagpenge medfører et mindre behov for ansættelsesbeskyttelse (opsigelsesvarsler) og op- og om-kvalificering af arbejdsløse medfører øgede beskæftigelseschancer, hvilket resulterer i et funktionelt fleksibelt arbejdsmarked. Den forringelse af dagpengenes dækningsgrad på 25%, der har fundet sted siden starten af 1980'erne, modvirker denne fleksibilitet, men en forøgelse af incitamenterne til at gå i arbejde fremmer den. En forringelse af dagpengene (og kontanthjælpen) øger sammen med restriktive krav til de arbejdsløse – herunder de såkaldte aktiveringsforanstaltninger – incitamentet til at finde et arbejde. Og det er det, der er sket og i tiltagende grad vil ske i fremtiden: fleksibiliteten på arbejdsmarkedet søges ikke mere fremmet gennem social tryghed (security), men gennem utryghed (insecurity) (Møller et al 2008). Hvis utrygheden øges vil fagforeningerne søge at opnå større ansættelsestryghed (længere opsigelsesvarsler), men er fagforeningerne blevet yderligere svækket gennem medlemstabet vil de ikke kunne få dette gennemført.

Udover den endelige afskaffelse af 'flexicurity-modellen' er konsekvenserne af dette udviklingsforløb åbenbare. Forringelserne og omlægningen af arbejdsløshedsforsikringen medfører ikke kun forringede levevilkår for de arbejdsløse, men svækker fagforeningerne og dermed

lønmodtagernes muligheder for at få deres interesser tilgodeset i aftalesystemet. De kollektive reguleringers betydning vil blive formindsket og sammen med de forringede dagpenge (og kontanthjælp) vil den enkelte lønmodtager opleve en større konkurrence om jobbene – og acceptere ringere løn og øvrige arbejdsbetingelser.

Perspektiverne for fremtiden

Denne argumentation vil sikkert af de fleste blive betegnet som at male fanden på væggen. Under folketingsdebatten afviste såvel den nye beskæftigelsesminister som DF's ordfører, at der skulle være intentioner om at afskaffe a-kasserne og den frivillige arbejdsløshedsforsikring. Men kan man stole på det?

Jeg tror ikke det vil ske i den indeværende valgperiode, men hvis den nuværende regering også får et flertal efter næste valg, er jeg overbevist om, at vi har denne markante ændring i vente. Alt peger i denne retning, og DF har jo ved deres støtte til den seneste forringelse af efterlønsordningen vist, at deres garantier ikke er meget værd. De kan nemt legitimere overfor deres vælgere, at de for en ældrecheck eller en stramning på udlændingeområdet kan overtale til at støtte vedtagelsen af et andet arbejdsløshedsforsikringssystem.

Den nuværende opposition vil formentlig ikke afskaffe det eksisterende forsikringssystem. De radikale har dog igennem mange år foretrukket et obligatorisk system, men vil sikkert ikke føre dette frem i en eventuel fremtidig regering. Men det er ret sikkert, at det nuværende system ikke bliver væsentligt forbedret ud over at de laveste satser i kontanthjælpen bliver afskaffet. Socialdemokratiets formand har klart udtalt, at arbejdsløshedsdagpengene ikke skal sættes i vejret, og SF's holdninger på dette punkt er i skred i samme retning.

Derimod kunne man godt forestille sig, at et skifte i regeringsmagten ville medføre, at kommunerne fratages jobcentrene igen. Men dette vil nok afhænge af hvor store katastrofer, der bliver åbenbart i de kommende år som resultat af kommunaliseringen. Nogen gange er fremtiden næsten for spændende.

Litteratur

Beskæftigelsesministeriet (2008), Aftale om et enstrengt kommunalt beskæftigelsessystem.

Breidahl, K., Seemann, J. (2009), Jobcentret som organisatorisk fænomen, Frydenlund Academic, København.

Lind, J. (1985), Arbejdsløshed og velfærdsstat, Aalborg Universitetsforlag, Aalborg.

Lind (2009), For the times they are a'changin' – en kommentar til fagforeningerne og krisen, *Kritisk Debat*, 1. maj 2009, 48. udgave, 6. årgang.

Møller, I.H. et al (2008), Aktivisering – disciplinering til arbejde, LEO og CASA, København.

Skou, M.H., Winter, S.C., Beer, F. (2009), Udlicitering af sagsbehandling, SFI, København.